

## Miljöutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

##### *Utlåtanden*

Utlåtande har lämnats av

- ekonomiutskottet EkUU 6/2018 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 5/2018 rd

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Ella Särkkä, miljöministeriet
- miljöråd Riitta Leinen, miljöministeriet
- miljöråd Anna-Maija Pajukallio, miljöministeriet
- specialsakkunnig Sirje Stén, miljöministeriet
- specialsakkunnig Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Helena Dahlbo, Finlands miljöcentral
- direktör Harri Juvonen, Finlands miljöcentral
- ledande producentansvarsövervakare Teemu Virtanen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- miljöingenjör Maria Santikko, Satakunta sjukvårdsdistrikt
- branschdirektör Petri Kouvo, Samkommunen Helsingforsregionens miljöjänster
- verkställande direktör Kari Martikainen, Kymenlaakson Jäte Oy
- direktör för samhällskontakter Jorma Mikkonen, Lassila & Tikanoja Oyj
- TkD Antti Niskanen, LCA Consulting Oy
- verkställande direktör Tuija Ahrikkala, Bottenvikens Avfallshantering Ab
- verkställande direktör Harri Kallio, Pirkanmaan Jätehuolto Oy
- jurist Minna Ojanperä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- specialsakkunnig Tuulia Innala, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Riku Eksymä, Cirkulärkraft Finland rf
- chef för lagstiftningsärenden Tiina Toivonen, Företagarna i Finland rf

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

- verkställande direktör Otto Lehtipuu, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Tervola kommun
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Suomen Sairaalatekniikan yhdistys ry.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att bestämmelserna i avfallslagen om fördelningen av ansvaret för hantering av kommunalt avfall ändras i överensstämmelse med regeringen Sipiläs program, det vill säga att det ansvar som föreskrivs för kommunerna huvudsakligen bara ska gälla avfall från boende. Precis som nu ska kommunerna ansvara för hanteringen av det kommunala avfall som uppkommer inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och för mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket. Dessutom får lagen ändringar som beror på avgränsningen av ansvarsfördelningen beträffande möjligheten att göra undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

Med avvikelse från lagen om offentlig upphandling och koncession föreslås det i propositionen att den andel försäljning till utomstående som begränsar verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom den kommunala avfallshanteringen ska vara tio procent till och med den 31 december 2029 och från och med den 1 januari 2030 en fast andel på fem procent.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Sammantaget sett anser miljöutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker därför lagförslaget utan ändringar.

Utifrån en skrivning i regeringsprogrammet föreslår regeringen att ansvarsfördelningen för hanteringen av kommunalt avfall ändras så att kommunen inte längre ska ansvara för hanteringen av kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten eller annat kommunalt avfall från offentlig förvaltning och servicefunktioner. Ansvaret för att ordna denna avfallshantering ska ligga hos avfallsinnehavaren. Kommunen ska som nu ansvara för avfall från boende och för farligt avfall från jord- och skogsbruket. Kommunen föreslås även fortsättningsvis svara för hanteringen av kommunalt avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Kommunen förblir dessutom skyldig att inom ramen för sin kapacitet ordna avfallshanteringen i andra hand om det inte finns någon privat tjänsteutbud att tillgå.

I och med den nu föreslagna ändrade ansvarsfördelningen upphör kommunens ansvar för cirka 230 000 ton kommunalt avfall. Det motsvarar cirka 8—12 procent av de kommunala avfallsanläggningarnas omsättning. Även om den beräknade mängden inte är så stor anser utskottet att

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

konsekvenserna på regional nivå kan bli betydande. Den föreslagna ändringen plus den gräns på 10 procent för försäljning till utomstående som ska tillämpas till utgången av 2029 väntas minska omsättningen i kommunernas avfallsbolag med ungefär 40—56 miljoner euro per år.

I anknytning till upphandlingslagen föreslår regeringen att avfallslagen kompletteras med bestämmelser om en gräns för försäljning till utomstående gällande verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor av anknutna enheter inom den kommunala avfallshanteringen. I sitt utlåtande om förslaget till upphandlingslag<sup>1</sup> anser utskottet att förslagen om de gränser för försäljning till utomstående som ska gälla inom avfallshanteringssektorn är nödvändiga med avseende på de kommunala avfallsbolagens funktion. Utskottet finner det också befogat att föreskriva om gränserna för avfallshanteringssektorn uttryckligen i avfallslagen. När riksdagen godkände upphandlingslagen förutsatte den i ett uttalande (RSv 239/2016 rd) att statsrådet vid behov vidtar åtgärder för att precisera lagstiftningen och då särskilt beaktar verksamhetsförutsättningarna för avfallshanteringsbranschen och social- och hälsovården.

### *Gränsen för försäljning till utomstående på marknadsvillkor för anknutna enheter*

Propositionen har samband med upphandlingslagen, där principen är den att konkurrensneutraliteten ska garanteras genom att gränsen för försäljning till utomstående är strängare än i upphandlingsdirektivet. Om anknutna enheters försäljning till utomstående är större än ringa anses det orsaka problem när det gäller att förhindra konkurrensen från att bli snedvriden. Därför är principen i propositionen att gränsen på 5 procent enligt upphandlingslagen också införs inom den kommunala avfallshanteringssektorn den 1 januari 2030. För att anpassningsåtgärderna ska kunna vidtas kontrollerat och de kommunala avfallshanteringsbolagen ska ha förutsättningar att fortsätta med sin verksamhet föreslår regeringen en övergångsperiod under vilken den tillåtna gränsen för försäljning till utomstående ska vara 10 procent.

Utskottet påpekar att de kommunala aktörerna inom avfallshanteringen de senaste 10—15 åren har ingått långvariga avtal, för 15—20 år framåt, med de bolag som driver avfallshanteringsanläggningar. Avtalen har varit nödvändiga för att åstadkomma stora investeringar på upp till 100—150 miljoner euro. Avtalstiden och återbetalningen av investeringarna har bara börjat och det är svårt att retroaktivt ändra gällande avtal som har ingåtts utan vetskap om att upphandlingslagstiftningen senare kommer att kompletteras med stränga gränser för försäljning till utomstående. Giltighetstiden för största delen av avtalen kommer dock sannolikt att ha gått ut 2030, vilket möjliggör ändringar i systemet.

Även med hänvisning till förvaltningsutskottets och ekonomiutskottets utlåtanden anser miljöutskottet att den exceptionellt långa övergångstiden är nödvändig för beredskapen inför ändringarna och för avfallshanteringens funktionssäkerhet. Kommunerna har tvingats bereda sig på avfallshantering enligt den gällande avfallslagen och gjort storskaliga investeringar i avfallshantering och förbundit sig att lämna avfall som ingår i deras ansvar för en hantering som en annan part har gjort investeringar i. De kommunala aktörernas finansiering i sista hand, och således också de eventuella investeringsförlusterna, kommer dessutom slutligen att täckas med de avfallsavgifter som kommunerna tar ut.

---

<sup>1</sup> MiUU 20/2016 rd — RP 108/2016 rd med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet.

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

Regeringen föreslår inte att någon gräns i euro ska tillämpas enligt upphandlingslagen, eftersom gränsen kunde komma att överskridas redan till följd av ett enda avtal om avfallshanteringstjänster. Det kunde leda till oändamålsenliga avfallshanteringslösningar och en ineffektiv avfallsmarknad, till exempel svårigheter att fullgöra skyldigheterna för eftervård av avstjälpningsplatser och underutnyttjande av kommunernas kapacitet för avfallshantering. Avsteget från begränsningen är således inte till nackdel för privata aktörers affärsmöjligheter. Utskottet påpekar att det kan vara svårt att tydligt på förhand bestämma när det kommer att finnas ett utbud tillgängligt på skäliga villkor. Följaktligen lyfter utskottet fram behovet av att bevaka tillämpningen av lagen och i förekommande fall gå ut med anvisningar om tolkningen.

### *Kommunens ansvar i andra hand och elektroniska marknadsplatser*

För att avfallshanteringstjänster säkert ska finnas att tillgå ska kommunen fortfarande vara skyldig att inom ramen för sin kapacitet ordna avfallshantering i andra hand (service i andra hand), om det inte finns något privat tjänsteutbud tillgängligt på skäliga villkor och om avfallsinnehavaren begär det. Den kommunala servicen i andra hand gör det således möjligt att ta hänsyn till de regionalt varierande behoven av avfallshantering, se till att avfallshantering i sista hand finns tillgänglig också för de offentliga aktörer som i och med propositionen utesluts från det kommunala ansvaret samt förebygga olämplig avfallshantering och utsläpp av avfall i miljön.

Utskottet noterar med oro att begränsningen av det primära avfallshanteringsansvaret för kommunen och av försäljningen till utomstående på marknadsvillkor kan leda till att hanteringskapaciteten hos kommunens avfallsanläggning minskar, vilket i vissa områden kan försvaga tillgången till service i andra hand. Verksamheten på marknadsvillkor hjälper de kommunala avfallshanteringsbolagen att upprätthålla sin beredskap för service i andra hand, vars omfattning och art är svår att förutse med tillräcklig säkerhet i föränderliga marknadssituationer och förhållanden. Också ekonomiutskottet tar i sitt utlåtande upp frågan hur det ska gå att samordna de mycket heterogena behoven av avfallshantering och serviceutbudet med samordnad och rikstäckande lagstiftning.

Miljöutskottet understryker att kommunen i en situation av marknadsbrist har skyldighet och möjlighet att ordna avfallshanteringen som service i andra hand trots bestämmelserna i upphandlingslagen. Dessutom är det meningen att det genom en lagändring som nu är under beredning ska inrättas en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter. Marknadsplatsen avses bli en mötesplats för avfallsinnehavarna och de företag som tillhandahåller avfallshanteringstjänster. Den ska också bidra till efterfrågan på återvinningsmaterial och framväxten av tjänster för återvinning av avfall. Syftet är att effektivisera marknaden för avfallshantering genom att hjälpa avfallsinnehavare att primärt anlita avfallstjänster på den fria marknaden och i sista hand kommunen som sekundär avfallstjänst.

Med hjälp av marknadsplatsen ska det gå att öppet och överblickbart påvisa den marknadsbrist som anlitaandet av kommunal service i andra hand är villkorat med, vilket har setts som en kritisk förutsättning för servicen i andra hand. Marknadsplatsen ska också samordna de inbördes oförenliga förfarandena enligt avfallslagen och upphandlingslagen. Just det är viktigt efter lagändringen, eftersom de avfallsinnehavare som begär service i andra hand också kan vara offentliga aktörer som omfattas av skyldigheten att konkurrera upphandla.

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

Liksom ekonomiutskottet framhäver miljöutskottet följaktligen den elektroniska marknadsplatsens betydelse och påskyndar beredningen av den anknyttande propositionen. Miljöutskottet föreslår ett uttalande i frågan (*Förslag till uttalande 1*).

### *Främjande av cirkulär ekonomi*

Syftet med cirkulär ekonomi är att ersätta dagens linjära ekonomiska system, som bygger på att man förbrukar materialet och sedan gör sig av med det. Den cirkulära ekonomin kan höja kostnadseffektiviteten i företagen och bidra till uppfyllelsen av klimatmålen. Avfallslagstiftningen är viktig med tanke på den cirkulära ekonomin, eftersom den enes avfall ofta är den andres råvara. Därför måste samarbetet över de traditionella sektorsgränserna utökas. Men för att den cirkulära ekonomin ska främjas måste inte bara avfallslagstiftningen ses över, utan det krävs också ändringar i produktplaneringen samt nya produkt- och servicekoncept, affärsmodeller och innovationer. Redan när produkterna planeras bör man beakta att de ska vara hållbara och gå att reparera och återvinna. Exempelvis försvåras materialåtervinningen av plast av att det finns så många olika typer av plast i användning. Det betyder att det är tekniskt svårt att återvinna plast. Detsamma gäller textilier. För att främja cirkulär ekonomi krävs det därför åtgärder inom allt från produktplanering till införande av ekonomiska styrmedel och till exempel skatteincitament. Dessutom behövs det konsumentupplysning och regelbundna, praktiska återvinningsanvisningar för konsumenterna. Även daghemmen och skolorna spelar en viktig roll när det gäller att lära ut och förankra rutiner som möjliggör materialåtervinning.

Propositionen har indirekta effekter på främjandet av cirkulär ekonomi, eftersom den inte innefattar någon materiell reglering. Den går bara ut på att ändra ansvarsfördelningen inom den kommunala avfallshanteringen och att i anknytning till upphandlingslagen införa särskilda bestämmelser om verksamhet på marknadsvillkor i kommunala avfallshanteringsbolag. Utskottet framhåller i varje fall att det ska vara billigt med materialåtervinning, men också enkelt och behändigt för konsumenterna för att det ska fungera bra.

De skärpta målen för materialåtervinning kan nås med hjälp av olika modeller som bygger på ansvarsfördelning, om styrmedlen för modellerna är effektiva. För att Finland ska kunna höja återvinningsgraden och nå de ambitiösa återvinningsmålen i EU-lagstiftningen måste en lång rad olika åtgärder vidtas för att de olika aktörer som svarar för den kommunala avfallshanteringen lättare och mer effektivt ska kunna samverka och för att avfallshanteringstjänsterna ska fungera och finnas tillgängliga överallt. De beräkningsmetoder som används i statistikföringen av återvinningsgraden är mer fördelaktiga i många progressiva EU-länder, vilket gör det svårt att direkt jämföra återvinningsgraderna.

Propositionen väntas ha obetydliga effekter i fråga om att höja återvinningsgraden, så den anses inte påverka måluppfyllelsen för den cirkulära ekonomin negativt. Den mängd avfall som berörs av den föreslagna ändringen i ansvaret är relativt liten. Därmed väntas den inte i sig räcka till för några betydande investeringar i anläggningar för materialåtervinning eller återvinning av avfall. Ändringen kommer inte att leda till någon betydande ökning av affärsverksamheten i sektorn, så effekterna på innovationer för cirkulär ekonomi kommer att bli små. Den mängd kommunalt avfall som uppkommer inom kommunernas förvaltnings- och serviceverksamhet är relativt liten: i

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

nuläget uppskattningsvis ungefär 3 procent, men efter att vårdreformen genomförts bara cirka 1,5 procent av den totala mängden kommunalt avfall.

I fråga om en del aktörer som berörs av förändringen väntas materialåtervinningen öka, om privata avfallsföretag kan tillhandahålla mångsidiga sorterings- och återvinningstjänster i form av servicepaket. Producentansvaret omfattar en stor del av det kommunala avfall som återvinns som material, såsom förpackningar, papper och elektrisk och elektronisk utrustning. Propositionen gäller dock inte producentansvaret, så den inverkar inte på materialåtervinningen av kommunalt avfall till denna del. Ansvaret för avfallshantering med tillhörande kostnader bärs av producenterna, det vill säga tillverkarna och importörerna.

Den aktuella översynen av EU:s avfallsdirektiv kommer att leda till dels striktare mål för materialåtervinning av såväl kommunalt avfall som förpackningar, dels åtstramade skyldigheter i fråga om separat insamling av avfall. Avfallslagen måste således snart ses över igen när den översynen ska genomföras. De skärpta målen kommer också att öka behovet av innovationer och investeringar när det gäller materialåtervinning. Utskottet framhåller att ändringar i verksamheten och strukturen inom avfallshanteringssektorn också kräver samarbete av ny typ mellan den offentliga och den privata sektorn för att målen ska nås.

När kommunernas ansvar minskar blir det en utmaning för andra aktörer att effektivt uppfylla målen för materialåtervinning. För att materialåtervinningen ska öka kan det också behövas mer exakta bestämmelser om den separata insamling av kommunalt avfall som kommunen, producenten respektive avfallsinnehavaren svarar för samt om det anknytande kostnadsansvaret. Detta kan bidra till att lindra de effekter som den nu föreslagna ändringen av ansvarsfördelningen får i och med att räckvidden för de kommunala avfallshanteringsbestämmelserna och avfallsrådgivningen minskar samtidigt som allt färre aktörer lokalt kan hänvisas till separat insamling.

Slutligen påpekar utskottet att det bör finnas tillräckliga resurser för lagberedning i syfte att nationellt genomföra både EU:s paket om cirkulär ekonomi och det reviderade avfallsdirektivet.

### *Uppföljning*

Att gränsen för försäljning till utomstående ändras till 5 procent är en stor förändring trots att övergångstiden är lång. När lagen ska verkställas blir förväntningarna stora i fråga om innovationer och ett nytt slags konkurrens som den privata sektorn medför. Men vid sidan av främjandet av konkurrens ser utskottet det som viktigt att återvinningsmålen nås. Eftersom den föreslagna övergångstiden är lång och gränsen för försäljning till utomstående kommer att vara 10 procent ända fram till 2030, kommer det att ta lång tid innan effekterna kan bedömas. Målen för materialåtervinning kommer mycket snart att skärpas när det reviderade avfallsdirektivet genomförs, så det kan bli svårt att skilja åt effekterna av de olika ändringarna.

Utskottet noterar att det föreslagna primära avfallsansvaret för kommunen och begränsningen av försäljning till utomstående på marknadsvillkor kan leda till att hanteringskapaciteten hos kommunens avfallsanläggning minskar, vilket inom vissa områden kan försvaga tillgången till kommunens sekundära avfallstjänster. I så fall kan avfallsinnehavaren tvingas anlita den tjänst som behövs på längre avstånd än hos den närmaste avfallsanläggningen. Det kan också i glesbygden

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

öka trycket på att dumpa avfall i miljön och leda till att det uppkommer olagliga avstjälpningsplatser. Det försöker man åtgärda genom övervakning från tillsynsmyndigheternas sida, men det kräver samtidigt tillräcklig resurstilldelning för tillsynen.

Syftet med den elektroniska marknadsplatsen är att hjälpa avfallsinnehavaren att primärt anlita avfallstjänster på den fria marknaden och i sista hand kommunen som sekundär avfallstjänst. Utskottet menar att man med hjälp av marknadsplatsen mer effektivt kan finna och utveckla ändamålsenliga avfallshanteringsmodeller och på så sätt bidra till att förebygga uppkomsten av olagliga förfaringssätt.

I propositionen står det att lagändringens konsekvenser för servicepriserna för hanteringen av kommunalt avfall varierar. Bland avfallsinnehavarna drar de stora kunderna mest nytta, eftersom de tack vare sin egen konkurrensupphandling och priskonkurrensen kan få tjänster till ett pris som är lägre än kommunernas avfallstaxor. För mindre kunder och kunder utanför tätorterna kan kostnaderna däremot öka, eftersom konkurrensen är mindre och eftersom priserna per enhet enligt taxorna för den avfallshantering som kommunerna ordnar är desamma för alla. Kostnaderna för hushållen och de avfallsinnehavare som fortsätter att omfattas av kommunens ansvar väntas stiga åtminstone i anpassningsfasen då avfallsanläggningarnas fasta kostnader fördelas på en mindre användargrupp. De kommunala avfallsanläggningarna har kommit med mycket varierande beräkningar av trycket på höjningar. På grund av osäkerhetsfaktorer i samband med bedömningen går det emellertid inte att göra heltäckande och tillförlitliga kvantitativa beräkningar av propositionens konsekvenser för prisutvecklingen. Utskottets uppfattning är att den elektroniska marknadsplatsen kan vara ett sätt att dämpa trycket på att höja priserna.

I sitt utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att miljöutskottet föreslår ett uttalande om en bedömning av ändringens totala konsekvenser och särskilt konsekvenserna för arbetsmängden för kommunernas tillsynsmyndigheter, prisutvecklingen för avfallsuppsamlingen från hushållen och olagliga avstjälpningsplatser i glesbygdsområden. Med hänvisning till de ovan relaterade osäkerhetsfaktorerna anser miljöutskottet att lagändringen behöver följas upp särskilt och föreslår ett uttalande i frågan (*Förslag till uttalande 2*).

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 195/2017 rd utan ändringar.*

*Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)*

#### *Utskottets förslag till uttalanden*

1. *Riksdagen förutsätter att miljöministeriet skyndsamt bereder en proposition med förslag om en elektronisk marknadsplats för avfall och biprodukter.*

## Betänkande MiUB 4/2018 rd

2. *Riksdagen förutsätter att miljöministeriet bevakar verkställandet av lagändringen och till utskottet senast 2027 lämnar en bedömning av de samlade konsekvenserna, i synnerhet för prisutvecklingen gällande hushållens avfallsavgifter, för de kommunala tillsynsmyndigheternas arbetsmängd och för en eventuell ökning av olaglig avfallsbehandling i glesbygden.*

Helsingfors 26.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna  
vice ordförande Silvia Modig vänst  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Pauli Kiuru saml  
medlem Hanna Kosonen cent  
medlem Rami Lehto saf  
medlem Eeva-Maria Maijala cent  
medlem Sari Multala saml  
medlem Riitta Myller sd  
medlem Martti Mölsä blå  
medlem Katja Taimela sd  
medlem Ari Torniainen cent  
medlem Mirja Vehkaperä cent  
ersättare Hannu Hoskonen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.



## **Betänkande MiUB 4/2018 rd Reservation 1**

### **RESERVATION 1**

#### **Motivering**

Proposition RP 195/2017 rd väger inte in de särskilda egenskaperna hos avfallshanteringssektorn eller behoven i den cirkulära ekonomin. Kommunernas förutsättningar att bedriva verksamhet i sektorn försämras nu på ett sätt som inte kan anses vara lämpligt med tanke på målen för avfallshanteringen. Kommunerna kommer fortfarande i sista hand att ha ansvar för avfallshanteringen, men förutsättningarna blir sämre. Framför allt utanför tillväxtorter kommer ändringen enligt yttranden att leda till ökade kostnader och den vägen kommer risken för otillbörlig avfallshantering att öka.

Det största problemet i propositionen är att gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående blir strängare än i EU:s upphandlingsdirektiv, där den är 20 procent. Gränsen kommer först att gå vid 10 procent och från och med 2030 vid 5 procent. Avsteget från det europeiska linjevalet är dåligt motiverat. Det framgår inte av propositionen vilket trovärdigt syfte den här gränsen, som är strängare än målen för avfallshanteringen, ska tjäna.

Det främsta syftet verkar därför vara ett självändamål att i större utsträckning öppna upp avfallsmarknaden för privata aktörer. Vi vill uttrycka vår oro över att instrumentet, marknaden, här har blivit ett mål i sig självt.

Det förblir också oklart hur propositionen överhuvudtaget bidrar till säker och lämplig avfallshantering, höjning av återvinningsgraden eller avfallshantering till skäligt pris i ett vidsträckt, glest bebyggt land. De viktigaste syftena med avfallslagen bör återfinnas i miljö- och hälsoskyddet, inte i marknadsutvecklingen.

#### ***Förutsebarhet och investeringar***

Avfallshanteringen och materialåtervinningen kräver stora investeringar, tillräckligt stora volymer och en förutsebar omvärld. Efter 2007 har ansvarsfördelningen inom avfallshanteringen redan ändrats två gånger, så det nu aktuella förslaget blir den tredje ändringen om det godkänns. Dessutom kommer det nya avfallsdirektivet, som nu är under behandling i EU, att kräva nationell lagstiftning. Med tanke på omvärlden och investeringarna sker förändringarna snabbt och propositionen kommer till många delar att styra utvecklingen i fel riktning med avseende på direktivet, i synnerhet till följd av att villkoren för materialåtervinning blir sämre. Överhuvudtaget vore det bättre att omarbete avfallslagen så att de kommande kraven i direktivet bättre vägs in, så som också Finlands miljöcentral konstaterar i sitt yttrande.

#### ***Materialåtervinning***

I betänkandet menar utskottet att det krävs ytterligare åtgärder för att nå målen för materialåtervinning och att propositionen bara har indirekta effekter på den cirkulära ekonomin. Det är bara en omskrivning för att propositionen sannolikt kommer att få negativa konsekvenser.

## **Betänkande MiUB 4/2018 rd Reservation 1**

Så här står det i betänkandet: "När kommunernas ansvar minskar blir det en utmaning för andra aktörer att effektivt uppfylla målen för materialåtervinning. För att materialåtervinningen ska öka kan det också behövas mer exakta bestämmelser om den separata insamling av kommunalt avfall som kommunen, producenten respektive avfallsinnehavaren svarar för samt om det anknyttande kostnadsansvaret. Detta kan bidra till att lindra de effekter som den nu föreslagna ändringen av ansvarsfördelningen får i och med att räckvidden för de kommunala avfallshanteringsbestämmelserna och avfallsrådgivningen minskar samtidigt som allt färre aktörer lokalt kan hänvisas till separat insamling."

Kommunernas möjligheter att bidra till den cirkulära ekonomin blir alltså kringskurna. Trots det föreslår regeringen inga incitament för privata aktörer att uppfylla målen för materialåtervinningen. Det är bara en förhoppning att det framöver kommer att lagstiftas om sådana incitament. Exempelvis bedömer Finlands miljöcentral att propositionen inte kommer att bidra till den cirkulära ekonomin. Detsamma befaras av många som lämnat yttrande.

### ***Gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående***

Vi föreslår att den tillåtna gränsen för anknutna enheters försäljning till utomstående ska gå vid 20 procent av omsättningen i enlighet med EU:s upphandlingsdirektiv. Direktivet har inga begränsningar i beloppen för rätten att sälja till utomstående.

Genom den här enkla ändringen kan vi åtgärda de största bristerna i propositionen och skapa en bättre grund till exempel för fortsatta åtgärder som främjar cirkulär ekonomi.

Finland är ett land med gles bosättning. Den glesa bosättningen och de långa avstånden försvårar uppkomsten av en fungerande marknad i en stor del av landet. Därför behöver Finland starka och ansvarsfulla offentliga aktörer inom avfallshanteringen utöver privata aktörer. Det är nödvändigt för att målen inom miljöskyddet och den cirkulära ekonomin ska bli så väl genomförda som möjligt i hela landet.

Tack vare de kommunala investeringarna i avfallsanläggningar har vi kunnat garantera fördelaktiga avgifter för behandling av avfall från boende och se till att de företag som behöver avfallsbehandling får det. Infrastrukturen för avfallshanteringen har krävt stora investeringar och där ingår anläggningar för behandling av bioavfall och avfallsförbränningsanläggningar. Dessa har möjliggjort toppnoteringar för den återvinning av avfall som kommunerna har ansvar för.

De kommunala avfallsanläggningarna täcker in hela landet och de gör det möjligt att möta de utmaningar som den cirkulära ekonomin innebär.

De har också utgjort en samarbetsplattform för den privata sektorn. Avfallsanläggningarna har kunnat samverka kring utvecklingen av nya former av materialåtervinning och återvinning. För fortsatt samarbete behövs den gräns för anknutna enheter som ingår i upphandlingsdirektivet.

Finland bör ligga i framkant inom cirkulär ekonomi. I propositionen offrar regeringen det här ambitiösa målet för självändamålet att få marknaden att expandera.

**Betänkande MiUB 4/2018 rd**  
**Reservation 1**

**Förslag**

Vi föreslår

*att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men stryker 32 och 42 § och ändrar 145 a § på följande sätt:*

145 a §

*Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter*

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska ~~till och med den 31 december 2029~~ den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgå till **tjugo**, ~~och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.~~

~~Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.~~

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Helsingfors 26.04.2018

Riitta Myller sd  
Katja Taimela sd  
Silvia Modig vänst  
Satu Hassi gröna  
Anders Adlercreutz sv

## **Betänkande MiUB 4/2018 rd Reservation 2**

### **RESERVATION 2**

#### **Motivering**

I propositionen föreslår regeringen att bestämmelserna i avfallslagen om fördelningen av ansvaret för hantering av kommunalt avfall ändras i överensstämmelse med regeringen Sipiläs program, det vill säga att det ansvar som föreskrivs för kommunerna huvudsakligen bara ska gälla avfall från boende. Precis som nu ska kommunerna ansvara för hanteringen av det kommunala avfall som uppkommer inom kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet och för mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket. Dessutom får lagen ändringar som beror på avgränsningen av ansvarsfördelningen beträffande möjligheten att göra undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering.

I motsats till lagen om offentlig upphandling och koncession föreslår regeringen att den andel av försäljning till utomstående som begränsar verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom den kommunala avfallshanteringen ska vara tio procent till och med den 31 december 2029 och en fast andel på fem procent från och med den 1 januari 2030.

Vid utfrågningen lyfte sakkunniga fram ett stort antal problem med propositionen. I sitt system för tidig varning, Early Warning, har Europeiska kommissionen påpekat att ansvarsfördelningen inom avfallshanteringen är splittrad, att reglerna är otydliga och att allt detta leder till problem. Dessutom håller EU på att se över avfallsdirektivet. Ändringarna kommer troligen att godkännas i år. Därför vore det bra att revidera avfallslagen samtidigt som direktivet revideras och EU:s paket om cirkulär ekonomi ska sättas i kraft nationellt.

Enligt skrivningarna i regeringsprogrammet har Finland ambitionen att ligga i framkant inom cirkulär ekonomi senast 2025. Om vi ska lyckas med det måste offentliga och privata aktörer samarbeta på bred front. I EU har staterna med starkt kommunalt ansvar större återvinningsgrad än Finland, bland andra Sverige, Danmark och Österrike. I de länderna fungerar avfallshanteringen bra och de uppfyller sina återvinningsmål. Sverige har för avsikt att bredda kommunernas operativa ansvar. Men i propositionen går regeringen in för motsatt lösning och sprider ut ansvaret ännu mer. I länder med ett snävt kommunalt ansvar, exempelvis Irland och Norge, ser man att den samlade hanteringen av kommunalt avfall och själva infrastrukturen är outvecklad och otillräcklig med avseende på behoven. På Irland är insamlingen och transporten av kommunalt avfall helt beroende av det marknadsmässiga serviceutbudet, vilket har lett till allvarliga brister i nivån på miljöskyddet.

Miljöutskottet har tidigare framhållit (MiUB 23/2010 rd, s. 9) att åtgärder för att främja företagsverksamhet har en underordnad roll i relation till målen med hälso- och miljöskyddet. Fungerande avfallshantering är ett viktigt led i samhällets grundläggande infrastruktur och en nödvändighetstjänst, och den kan vi inte överlåta helt och hållet till marknadskrafterna. Syftet med bestämmelserna om konkurrensneutralitet är inte att skydda privata företag mot konkurrens från offentliga aktörer, utan att reagera när offentliga aktörer snedvrider förutsättningarna för konkurrens eller hindrar att konkurrens uppkommer på marknaden. Kort sagt ska kommunala aktörer inte få nå

## **Betänkande MiUB 4/2018 rd Reservation 2**

gon extra konkurrensfördel på marknaden. I sin rapport 2/2016 säger Konkurrens- och konsumentverket att kommunala avfallsanläggningar inte snedvrider marknaden och att det inte finns några bevis för att konkurrenslagstiftningen överträds eller att konkurrensneutraliteten blir lidande.

I dagsläget ligger det ofta på samkommunernas ansvar att konkurrensupphandla insamling och transport av avfall. Samkommunerna planerar logistiksystemet för avfallstransporter så att insamling och transport kan göras så effektivt som möjligt och med ett minimum av buller- och miljöolägenheter. Vidare upphandlar samkommunerna transportentreprenader och kan avpassa dem så att också mindre branschaktörer kan delta. Om ansvaret omfördelas och exempelvis en aktör av försvarsmaktens mått i fortsättningen upphandlar sin avfallshantering i hela landet, är det självklart att mindre lokala företag inte kan delta i upphandlingen och följaktligen går miste om kontrakt. Det finns alltså en risk för att den föreslagna ändringen i själva verket inte medverkar till större konkurrens och en mer välfungerande marknad. I stället kommer avfallshanteringen att helt och hållet domineras av de stora rikstäckande aktörerna.

Upphandlingsdirektivet (2014/24/EU) tillåter att högst 20 procent säljs till utomstående, och den gränsen tillämpas i andra europeiska länder. Men regeringen föreslår att Finland ska tillämpa en gräns på 10 procent till och med 2029 och från och med 2030 skärpa gränsen till 5 procent. I det hänseendet strider propositionen mot sina mål, eftersom behovet av tjänster på marknadsvillkor kommer att öka avsevärt, medan avfallsanläggningarna samtidigt får sina möjligheter att delta i upphandling kringskurna betydligt mer än EU-lagstiftningen kräver. En alltför sträng gräns för rätten att sälja till utomstående sätter den offentliga och den privata sektorns samarbete kring cirkulär ekonomi på spel. Dessutom försämras finländska aktörers möjligheter att arbeta på den inre marknaden. Vidare leder den stränga gränsen till att avfallshanteringen koncentreras till de stora aktörerna, eftersom små aktörer inte har några möjligheter att investera i egen kapacitet för avfallshantering. Den onödigt stränga gränsen betyder också att kapaciteten inte utnyttjas fullt ut, vilket i sin tur betyder att högre avgifter för kunderna trots att de fasta kostnaderna är oförändrade. Samtidigt försämras tillgången till service på längre sikt, när verksamheten inte genererar tillräckligt med pengar för ersättande investeringar. Trots det innebär det faktum att kommunerna fortfarande kommer att vara ansvariga i andra hand i själva verket att avfallshanteringen ordnas med offentliga medel, om det inte finns någon privat aktör på marknaden.

Idéerna om valfrihet och uteslutande marknadsmässiga villkor rimmar illa med avfallshantering, där den viktigaste uppgiften är att skydda hälsa och miljö, vilket också ska gälla försörjningsberedskapen i kristid. I propositionen inskränks producentens faktiska valfrihet till följd av gränsen för försäljning till utomstående, när det exempelvis inte finns någon fungerande marknad för hantering av specialavfall från hälso- och sjukvård och det inte går att köpa sådana tjänster av en offentlig aktör. Om mottagningsställena blir färre, blir transportsträckorna längre och transportkostnaderna högre. Det är avfallsproducenten som får stå för kostnaderna. Det blir svårare att förutse kapacitetsbehovet inom kommunal avfallshantering, och kostnaderna per enhet stiger om kapacitet måste upprätthållas för säkerhets skull till följd av skyldigheten i andra hand, trots att tjänsten inte kan säljas i andra situationer. Detta är ingen fungerande konkurrensneutralitet. I stället leder den föreslagna modellen till att de offentliga aktörerna begränsas, att marknaden börjar fungera ineffektivt och att de som behöver tjänster måste betala ett högre pris.

**Betänkande MiUB 4/2018 rd**  
**Reservation 2**

Vi sannfinländare anser det sannolikt att regeringens ändringar kommer att höja kostnaderna för avfallshantering och sätta stopp för modeller som stöder den cirkulära ekonomin. Följaktligen ligger propositionen inte i vare sig de servicebehövandes eller samhällets samlade intresse. Den innehåller ingen adekvat utvärdering av vare sig fungerande konkurrens eller kostnadseffekter. Vi anser att regeringens gräns för försäljning till utomstående, som är lägre än gränsen på 20 procent i upphandlingsdirektivet, inte är förenlig med Finlands nationella intresse och därmed inte främjar finländska aktörers konkurrenskraft. Därför bör 32 § 1 mom. och 42 § 1 mom. i avfallslagen finnas kvar oförändrade och den nya 145 a § ändras dels så att de procentandelar som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshantering uppgår till 20, dels så att begränsningen på 500 000 euro inte tillämpas på dem.

**Förslag**

Vi föreslår

*att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men 32, 42 och 145 a § med följande ändringar:*

32 §

*Kommunens skyldighet att ordna avfallshantering*

Kommunen ska ordna hanteringen av följande slag av avfall som inte är farligt avfall:

- 1) avfall från stadigvarande bostäder, fritidsbostäder, internat och annat boende, inbegripet slam från slamavskiljare och samlingsbrunnar,
  - 2) kommunalt avfall från social- och hälsovården och utbildningsverksamheten, (Ny)
  - 3) kommunalt avfall från statens, kommuners, församlingars och andra offentligrättsliga samfunds samt offentligrättsliga föreningars förvaltning och servicefunktioner, när det inte är avfall som avses i 2 punkten,
  - 4) sådant kommunalt avfall från affärslokaler som samlas in på fastigheten tillsammans med avfall enligt 1—3 punkten,
  - 5) annat kommunalt avfall som samlas in tillsammans med avfall enligt 1—4 punkten inom ramen för ett områdesvist sopsugsystem eller något motsvarande insamlingsystem.
- 

42 §

*Undantag från skyldigheten att överlämna avfall till kommunalt anordnad avfallshantering*

Kommunen kan på ansökan av avfallsinnehavaren besluta att hanteringen av avfall som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten med avvikelser från vad som föreskrivs i 41 § 1 mom. får ordnas i enlighet med 4 kap., om **en på detta sätt ordnad avfallshantering är befogad för ordnande av fastighetens övriga** avfallshantering och leder till ett **bättre** slutresultat med tanke på prioriteringsordningen

**Betänkande MiUB 4/2018 rd**  
**Reservation 2**

och detta inte medför någon fara eller skada för miljön eller hälsan. Beslutet fattas för viss tid, högst fem år.

-----

145 a §

*Särskilda bestämmelser om anknutna enheter och upphandlande enheter*

Med avvikelse från vad som i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) föreskrivs om procentandelar och begränsningar i euro som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter, ska ~~till och med den 31 december 2029~~ den procentandel som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshandling uppgå till **tjugo**, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.

~~Den procentandel enligt 1 mom. som tillämpas på sådana anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom kommunal avfallshandling ska från och med den 1 januari 2030 uppgå till fem, och gränsen på 500 000 euro tillämpas inte på dessa enheter.~~

I övrigt iakttas lagen om offentlig upphandling och koncession.

Helsingfors 26.4.2018

Olli Immonen saf  
Rami Lehto saf